Canadian Heritage | Patrimoine canadien

Canadian Content in the 21st Century

A discussion paper about Canadian content in film and television productions

March 2002

Canada

Canadian Content in the 21st Century

A discussion paper about Canadian content in film and television productions

March 2002

Copies of this document are available from the:

Department of Canadian Heritage
Film, Video and Sound Recording
15 Eddy Street, 6th Floor
Hull, Quebec K1A 0M5

Telephone: (819) 997-5857
Facsimile: (819) 997-5709

Web site: www.canadianheritage.gc.ca

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2002
Catalogue No. CH44-29/2002
ISBN 0-662-66359-4

102-04707/

CONTENTS

INTRODUCTION 1
Purpose of this discussion paper 1
Reassessing Canadian content 1

CONTEXT 4
Cultural diversity in the global economy 4
International situation 4
Canadian situation 5
Scope of the discussion 5

EVOLUTION OF CANADIAN CONTENT 7
Regulatory measures 7
Financial support programs 8
International treaty co-productions 10
The National Film Board of Canada 11
The Canada Council for the Arts 11
Canadian Broadcasting Corporation 11

PUBLIC POLICY CONSIDERATIONS 12

ISSUES AND QUESTIONS 13
Questions to be considered 13

CALL FOR SUBMISSIONS 15

ANNEX A:
MILESTONES IN CANADIAN CONTENT
FOR THE FILM AND TELEVISION SECTOR 17

ANNEX B:
CANADIAN CONTENT RULES FOR FILM AND TELEVISION 20

ANNEX C:
VOLUME OF INTERNATIONAL CO-PRODUCTION 26

INTRODUCTION

Purpose of this discussion paper

Defining Canadian content is a challenge for all cultural industries in Canada. Numerous federal initiatives require that cultural products must have a certain level of Canadian content to qualify for funding, to retain licencing or to qualify for tax credits. Canadian content definitions for film and television productions, sound recording, book publishing, magazines and new media are based on a mix of criteria regarding the ownership of the company, nationality of the key creative personnel and Canadian location of expenditures.

This discussion paper has been developed as a first step to initiate a public dialogue on Canadian content. This paper focuses specifically on film and television productions and seeks to generate a contemporary discussion on "What is a Canadian film or television production?" It places the issue into context from both an international and national point of view, provides a brief retrospective of the Government of Canada's milestones in the development of the concept of Canadian content and an overview of current definitions and regulations, and raises a number of key questions.

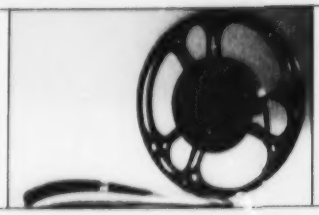
This paper is intended as a starting point. The views of all Canadians are welcome. Details on how to participate can be found in the Call for Submissions section on page 15.

Reassessing Canadian content

Considering the changes in the industry and in the government's approach to the industry, the time has come to reassess the definition of Canadian content and ensure that the approach that is chosen is up to date and well suited to the challenges ahead.

As a matter of fact, for more than 30 years, the Government of Canada has responded to the challenges of producing and distributing Canadian film and television productions through a system of Canadian content measures predominantly based on ownership of the production company, nationality of the producer and the key creative personnel and cost requirements for services paid to Canadians or incurred in Canada. This Canadian content system is used for two main purposes: i) to determine access to federal support programs; ii) to measure television broadcasters' conformity with CRTC regulations.

Financial and regulatory government intervention in the film and television industry has succeeded in fostering a relatively robust indigenous production



industry. Over the past eight years, the volume of Canadian production activity in Canada has more than doubled to $3.2 billion in 2000-01.[1]

At the same time, numerous reports and consultations have explored whether the current Canadian content measures are still appropriate and meet the government objectives for film and television. These consultations and reviews include:

- A Review of Canadian Feature Film Policy (1998-2000);
- the Standing Committee on Canadian Heritage's study entitled "A Sense of Place, A Sense of Being: The Evolving Role of the Federal Government in Support of Culture in Canada" (1999);
- the CRTC's Canadian Private Television Policy Review (1998-2000);
- the CRTC's Review of the Definition of a Canadian Program (1999-2000);
- Report of the Review of Management Practices of Federal Mechanisms in Support of Film and Television Production (2000);
- Follow-up Report on the Review of the Federal System of Support to Film and Television Production (2000);
- the consultations on the guidelines for the Canada Feature Film Fund (2000-01);
- the review of the co-production guidelines at Telefilm Canada (2000-01);
- the Canadian Audio-Visual Certification Office's (CAVCO) consultations on the simplification of the tax credit (2000);
- the Standing Committee on Canadian Heritage's study on the state of the Canadian broadcasting system (in progress).

While the Canadian content system for film and television productions has remained relatively unchanged for almost 30 years, the film and television production and broadcast industries have grown and changed considerably. The means of government intervention in the industry have also changed over time to a more consultative approach where the decision-making sphere has been broadened to engage the industry on policy and program objectives. For instance, assistance for distinctly Canadian television programming is dispersed through the Canadian Television Fund, a public-private partnership, governed by a board of directors from the private and public sector. The new Feature

[1] Canadian Film and Television Production Association (CFTPA) and the Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ), "The Canadian Film and Television Production Industry: Profile 2002". February 2002. (Canadian production activity includes Canadian-certified production through the Canadian Audio-Visual Certification Office (CAVCO), Canadian non-CAVCO production and private and public broadcaster in-house production).

Film Advisory Group, composed of individuals working in Canada's feature film industry, provides advice to the Minister of Canadian Heritage and Telefilm Canada on how best to achieve the goals of the new Canadian Feature Film Policy.

It appears therefore timely to engage Canadians on the effectiveness of a cornerstone of government programs and initiatives to support film and television productions: the definition of Canadian content.

CONTEXT

Cultural diversity in a global economy

In today's knowledge-based economy, global trends such as trade liberalization, convergence, technological developments and industry consolidation offer great opportunities for growth but also pose fundamental challenges, such as:

i) ensuring that all cultures have the means to express their voices and opinions in a changing world;

ii) achieving a balance between participating fully in the global environment while nurturing national and local identities;

iii) ensuring the fair and equitable sharing of the opportunities and benefits for all.

These challenges call for the respect and embracement of the concept of cultural diversity, which refers to the variety of human experience and achievement. It is a broad concept based on interconnectivity of people despite linguistic, cultural, social, economic and regional differences, but which also includes the pluralism of ideas, access and participation, and freedom of expression and choice. In an increasingly global world, our diversity expresses who we are and represents our creative capital. It is an important resource, since sustainable growth is predicated on the ability to generate ideas and innovate. Cultural diversity is a resource essential to human development, social cohesion and the prosperity of societies.

International situation

Other countries are also investing significantly in domestic film and television production for similar reasons. They have developed public initiatives to foster their national industry, be it in the form of direct financial support, tax advantages, or quotas of films or television programs. As such, determining what makes a film or a television production domestic is very much an issue many countries struggle with.

For instance, France, like Canada, determines a national production through a system based on the nationality of the production undertaking and creative personnel as well as the location of expenditures. In the United Kingdom, a national film is defined on the basis of the nationality of the production undertaking and the location of studio shooting and expenditures. There is no point system for key creative personnel. In the Netherlands, the definition of a national film is much wider since financial support is given to films where the creative personnel is either of Dutch nationality or considered to be connected to the Dutch cultural domain (e.g. a foreigner established in the Netherlands for a long time or a person who once had Dutch nationality and lives in a foreign

country). In Norway, eligibility requirements are even less restrictive. The production undertaking must be a Norwegian independent audiovisual producer. Financial support is awarded either selectively to those films with artistic aspirations or automatically in the form of a box-office bonus.

Canadian situation

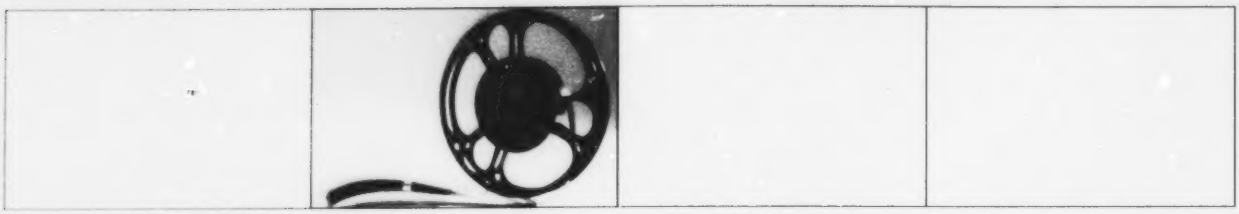
Recognizing the challenges of producing and distributing Canadian content film and television productions and the importance of these to Canadians, the Government of Canada has encouraged Canadian production activity through several policies and programs over the past three decades. It has tried to find the optimal balance between the cultural goals of creating Canadian film and television productions that reflect Canadian subjects and perspectives with the commercial trend to work with foreign co-producers and to engage foreign performers. At times, commercial concerns lead in directions different from those consistent with our cultural objectives.

The current Canadian content rules have been structured to offer producers a certain degree of flexibility. This is in recognition of the fact that every production is structured differently – beyond finding attractive stories to tell, producers are responsible for assembling both the right creative personnel and the necessary financing to complete the project.

Scope of the discussion

Having the cultural diversity agenda and the potential implications for almost all cultural sectors in mind, this review is limited to the definition of Canadian content in the film and television sector. The various assistance programs supported by the Government in the film and television sector will be central to this debate and may be redefined as a result of this review.

Furthermore, the definition of a Canadian content production used by the Department of Canadian Heritage's Canadian Audio-Visual Certification Office (CAVCO) is an industry standard for many federal, provincial and private funding programs for the film and television industry. CAVCO certifies productions as Canadian content for purposes of the Canadian Film or Video Production Tax Credit. At the same time, the CRTC is responsible for determining productions as Canadian content for broadcasting purposes. While CAVCO and the CRTC processes have been harmonized to a large degree, there are still some differences; therefore, discussion about the definition of Canadian content could have consequences for CAVCO's related regulations, and likely, by implication, for the CRTC and the various federal, provincial and private film funding organizations that also use CAVCO's definition.



Finally, the debate will include the international implications of the concept of Canadian content, more specifically with respect to Canada's international co-production policy.

The following section outlines the history of Canadian content for the film and television industry. For more detailed information on the current Canadian content definitions according to the various federal departments and organizations, please consult annex B.

THE EVOLUTION OF CANADIAN CONTENT

Government measures to support Canadian films began with the establishment of the National Film Board of Canada (NFB) in 1939. Production occuring at the NFB was the first time that films about Canada by Canadians were made in any great quantity. Beginning in 1958, the Government established the Board of Broadcast Governors (BBG) -- which was superceded by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) – to promote the broadcast of Canadian productions through regulatory measures and policies. Later, through federal financial support programs such as the capital cost allowance (CCA), the Canadian Film or Video Production Tax Credit (CPTC), and the various programs of Telefilm Canada, the Government aimed to support the Canadian production industry and ensure that Canadians have access to high-quality productions in all program categories.

Regulatory measures

The first Canadian content regulations were put in place by the BBG in 1959 at about the same time as the first privately-owned, independent television stations were licensed in the major centres of Canada. Content regulations were required to ensure that a minimum quantitative percentage of the air time would be devoted to Canadian programs. Prior to this, all privately-owned television stations were affiliated with either the English language or the French language network of the Canadian Broadcasting Corporation, and as affiliates, were required to broadcast the CBC's program offerings; thereby ensuring a level of Canadian content.

To assist television broadcasters determine whether an acquired program (i.e. one not produced by the broadcaster) would qualify for credit towards Canadian content requirements, the BBG introduced in 1960 a certification system whereby individual television programs could, at the request of the producer, be reviewed and certified as Canadian. In these early years, the definition of Canadian content was rather broadly defined. It included productions made in Canada as well as the broadcast of events of interest which occurred outside of Canada in which Canadians participated (e.g. NHL hockey), or which were of special interest to Canadians (e.g. The World Series). The BBG also permitted a Canadian content credit for productions produced in the United Kingdom and France.

The BBG drew its powers from the *Broadcasting Act* of 1957. This legislation set forth Canada's overall objectives for the broadcasting system, which were subsequently updated and modified in the *Broadcasting Act* of 1967 and the *Broadcasting Act* of 1991. In 1968, the Canadian Radio and Television Commission took over the regulatory duties from the BBG (the CRTC added

the regulation of telecommunications in 1976, and changed its name to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission). The current legislation requires among other things that the Canadian broadcasting system encourage the development of Canadian expression. Public, private and community broadcasters must contribute to the creation and presentation of high quality Canadian programming that is varied and comprehensive. The Commission's Canadian content requirements are one of the fundamental aspects of Canadian broadcasting regulation. They contribute to the development of a healthy Canadian independent production industry.

The CRTC recognizes productions that have been certified by CAVCO as Canadian content for broadcasting purposes. It also certifies as "Canadian" individual productions which are either ineligible for or do not take advantage of the CAVCO tax credit process (e.g. sports, talk shows, news, video clips). The CRTC also certifies co-ventures as Canadian. Co-ventures are defined as international co-productions which are not included under the various treaties signed by the Government of Canada. Co-ventures are generally required to meet the same Canadian content minimum of six points and 75% cost requirements as under CAVCO to obtain credit as Canadian content. However, co-ventures with Commonwealth or member countries of the La Francophonie have less demanding guidelines and thus provide additional flexibility for producers.[2]

The CRTC requires a minimum amount of Canadian programming to be shown by Canadian broadcasters, depending on the type of broadcaster and individual licenses. Over the years, these requirements have risen from 45% of broadcast hours to be devoted to Canadian programs in 1959 to the present day regulations requiring, among other things, 60% Canadian content overall and 50% in prime time for conventional private stations.

Financial support programs

In 1967, the Canadian Film Development Corporation (now Telefilm Canada) was created in order to help finance the production of Canadian content feature films. The *Canadian Film Development Corporation Act* defined a Canadian production as one with "a significant Canadian creative, artistic and technical content" and copyright was owned by a Canadian individual or corporation. International treaty co-productions are also deemed to be Canadian within the definition in the *Canadian Film Development Corporation Act*.

[2] It should be noted that, in its 2000 Review of the definition of a Canadian program, the CRTC rejected as impractical the unification or complete harmonization of the certification processes of CAVCO and the CRTC due to the different mandates of the organizations. However, the CRTC noted that since 1984, it has adopted numerous CAVCO definitions and interpretations where appropriate.

In 1974, the Canadian content point system was first introduced, for purposes of the CCA for feature films. Administered by CAVCO, the CCA program was intended to create a Canadian-owned and -controlled industry and create jobs for Canadians. Prior to this time, the CCA program made no distinction regarding the origin of the film; therefore, there was no incentive for Canadian investors to risk capital in Canadian content films. The CAVCO points system, which defines a Canadian production as one in which the producer and certain key creative positions are Canadian, has been slightly modified since its creation in 1974. Today it is used by CAVCO to administer the Canadian Film or Video Production Tax Credit (CPTC) which replaced the CCA in 1995.

Federal support programs to ensure the production of high-quality Canadian television programming in the various program categories began with the establishment of Telefilm Canada's Canadian Broadcast Program Development Fund (CBPDF) in 1983. The CBPDF noted that three program genres (drama, variety and children's programs) were experiencing difficulty in raising financing in the Canadian marketplace. Documentaries were made eligible for assistance in 1985.

In 1996, the resources of the CBPDF, the private sector's Cable Production Fund and an annual Government of Canada contribution were combined to create the Canadian Television and Cable Production Fund, a government-industry partnership, which is now known as the Canadian Television Fund (CTF). CTF's objective is to assist the creation and broadcast in prime time of high-quality, culturally-significant Canadian television programs in both official languages and Aboriginal languages in the genres of drama, variety, children's, documentaries and performing arts.

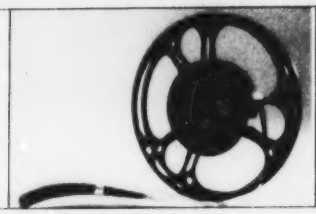
Since its creation, the demand for the CTF has continuously outstripped its available resources. Therefore, beginning in 1998-99, the CTF Board refocused the Fund and introduced more stringent Canadian content requirements in keeping with its cultural mandate. In 1999-2000, the Fund created the four essential requirements as the basis for entry to the Fund, giving the CTF the highest Canadian content entry threshold of any federal assistance program. The four essential requirements are as follows:

i) the project speaks to Canadians about, and reflects, Canadian themes and subject matter;

ii) the project has 10 out of 10 points (or the maximum number of points appropriate to the project), as determined by the CTF using the CAVCO scale (treaty co-productions are also eligible);

iii) underlying rights are owned, and significantly and meaningfully developed, by Canadians;

iv) the project is shot and set primarily in Canada.



Finally, in order to assist with the creation of Canadian feature films, the Government created the Canada Feature Film Fund (CFFF) in 2000. The CFFF supports feature films that score at least 8 out of 10 points on the CAVCO scale with priority to projects with significant creative elements, including Canadian stories, themes, talents, and technicians.

Unlike the CPTC, the CFFF and the CTF have raised the bar on Canadian content. For instance, the minimum points requirement under the CPTC is 6 points. For the CFFF and the CTF, a production must earn 8 points or 10 points, respectively. Furthermore, the CPTC requires that either the position of director or screenwriter be filled by a Canadian. The other two programs require that both positions be filled by Canadians in order to be eligible. Finally, the CPTC requires that either the first or second lead performer be Canadian while an eligible production under the CFFF must have a Canadian performer in the lead role. By virtue of the fact that the CTF requires 10 points, both the first and second lead performer must be Canadian.

International treaty co-productions

Part of the Government of Canada's tool kit for film and television are Canada's international co-production treaties. Canada signed its first co-production treaty with France in 1963. Currently, Canada has co-production treaties with 57 countries. Individual co-production treaties seek to achieve over time a balance between the creative, financial and technical contributions of each country. Canada's objectives for international treaty co-productions are to:

i) develop bilateral relations in the audiovisual sector;

ii) contribute to the promotion of Canadian culture;

iii) allow producers to pool financial and creative resources.

Co-productions enable Canadian and foreign producers to pool their creative and financial resources in order to co-produce audiovisual works. These productions enjoy national status in their respective countries and as such, are able to access federal programs and are recognized as 100% Canadian content for broadcasting purposes. Treaty co-productions are certified by the Minister of Canadian Heritage upon the recommendation of Telefilm Canada.

Co-production activities have grown very significantly during the last decade reaching a total of 98 coproductions in 2000 accounting for a total budget of $779.6 million. Over the past five years, co-productions budgets have increased by 218%.[3]

[3] Telefilm Canada, September 2001. See Annex C for a graph of the Volume of International Co-production, by year.

The National Film Board of Canada

The mandate of the National Film Board of Canada (NFB) is to promote the production and distribution of audiovisual works that "interpret Canada to Canadians and other nations." By virtue of the fact that a production is produced by the NFB, it is automatically defined as a Canadian production (for broadcast purposes). The NFB requires Canadian citizenship or permanent resident status for all individuals working on a production. However, there may be exceptions for certain professional development opportunities with people from other countries and in cases where shooting occurs outside of Canada, some of the crew may not be Canadian. Futhermore, when the NFB co-produces with private Canadian companies, they do not necessarily have to hire all Canadians. However, should the company also apply to federal programs, such as the CPTC, it would be subject to the Canadian content point system; therefore ensuring the involvement of Canadians in key creative positions.

The Canada Council for the Arts

The Canada Council for the Arts assists Canadian citizens or permanent residents of Canada who are professional artists and have committed themselves to the disciplined process of making art. Although the applicant to a Canada Council program must be Canadian, the Canada Council does not have any nationality requirements for others working on the project.

Canadian Broadcasting Corporation

Under the *Broadcasting Act*, the Canadian Broadcasting Corporation (CBC) must reflect Canadian stories and values, reflect Canada's regions to themselves and to each other, strive to be of equivalent quality in English and French, meet the needs of minority language communities in English and French, reflect the multicultural and multiracial nature of Canada, and reach Canadians wherever they live, by the most efficient means available. In-house CBC productions are automatically considered as Canadian content for broadcast purposes.

PUBLIC POLICY CONSIDERATIONS

Over the past 30 years, the Canadian government has responded to the basic market realities of the film and television industry with support initiatives (whether regulatory measures, direct assistance programs or tax incentives) through a system of Canadian content predominantly based on the ownership of the production company, the nationality of the producer and the key creative personnel and cost requirements for services paid to Canadians or incurred in Canada. In addition, the CTF requires that a production "speaks to Canadians about, and reflects, Canadian themes and subject matter", and that the project be shot and set in Canada. This system has helped the industry grow significantly over the years. Any definition system would have to contribute to the government public policy objectives in film and television which are first and foremost cultural, that is to ensure that Canadians have diverse and accessible Canadian choices and to connect Canadians to one another and to the world.

In order to achieve these objectives, the Government of Canada remains committed to nurturing Canadian talent and to fostering a vibrant domestic film and television industry in Canada which produces, distributes, broadcasts and exhibits distinctly Canadian productions. Furthermore, the Government is also committed to provide a high degree of predictability, consistency and fairness in funding program guidelines, broadcast regulations, assessment processes as well as funding and certification decision; to ensure that public funds will be administered as efficiently as possible; and to provide effective and reasonable opportunities to mitigate the risk of abuse or error.

The Government must ensure that the limited public funds allocated for this purpose are dispersed fairly and produce the best possible results for Canadians. The question is how best to define Canadian content so that it fosters government objectives. In order to define a Canadian content film or television production, there is a variety of considerations that can be taken into account, including the following:

- nationality of the production company and the producer;
- nationality of the key creative personnel (e.g. writers, directors, actors)
- location of production and post-production service expenditures;
- copyright and underlying rights ownership;
- distribution rights in Canada and internationally;
- theme and subject matter;
- where the production is shot and set.

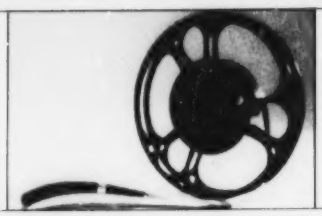
This list of considerations may not be exhaustive. A combination of only some of them or even one may be deemed sufficient and effective to define Canadian content.

ISSUES AND QUESTIONS

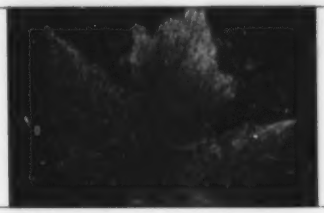
There are many issues and questions that need to be discussed in a review of Canadian content definitions. The following list of questions is intended to stimulate debate but should not be considered exhaustive nor representative of any a *priori* positions or preferences by the Government with respect to the outcome of this review.

Questions to be considered

1. How should a revised Canadian content system establish an appropriate balance between different perspectives (e.g. developing Canadian cultural stories, fostering new talent, building industrial capacity, increasing domestic market shares and maximizing international market potential)?
2. Should the general approach of the current system be retained or should a new approach to assess Canadian content be developed?
   a) Should it be required that ownership of intellectual property rights and distribution of a production be controlled by Canadian interests?
   b) Are all key creative positions of the current Canadian content point system still sufficient, appropriate and relevant, and are the proper weights being allotted to each position?
   c) Should the minimum point system requirements be increased?
   d) Is it necessary to require Canadian residency or is Canadian citizenship sufficient for key creative positions?
   e) Should the system be redesigned to adapt to differences among the various production genres? Should the Canadian content system be limited to only certain genres?
   f) What changes, if any, need to be made to the point system for animation?
   g) Should the production and post-production expenditure requirements be amended?
   h) What should be the basis of a new approach to define Canadian content, if deemed required?
   i) A new Canadian content system would conceivably require the design of vastly different program criteria and administrative processes. How should this new approach work?
   j) What are the commercial and cultural consequences of the proposed system?
3. Should international treaty co-productions continue to qualify as 100% Canadian content?



4. Should NFB, CBC in-house and Canada Council supported productions continue to be automatically recognized as 100% Canadian content?
5. Who should assess the Canadian content of a production and how should this be done? Should there be greater harmonization between the approaches taken by the federal departments and agencies involved in the determination of Canadian content? Should the assessment of Canadian content be centralized?
6. Should the administration body have the discretion to accommodate exceptional situations?
7. Should there be a mechanism to appeal Canadian content decisions?



CALL FOR SUBMISSIONS

This discussion paper has provided a brief outline of the public policy context for the revision of the definition of Canadian content of films and television productions and has attempted to identify some current related issues. It is not meant to be exhaustive.

The Government of Canada invites submissions and comments from all interested Canadians. The questions posed in the discussion paper are meant to serve as a starting point for a national debate which will assist in developing specific policy and program changes, and establish priorities for action, if required.

Historically, discussions pertaining to the definition of a Canadian content film or television production have involved various points of view. This review will consider the diverse interests and opinions of those who make submissions and comments. At the same time, those involved in the process need to consider the fact that inevitably, the ideas brought forth will need to be reconciled and ultimately, some compromises and trade-offs will need to occur in order to determine the best possible Canadian content system.

In order to complete this review in a timely fashion, the Government requests that all submissions be received, in writing, by May 31, 2002. Following this deadline, comments on the submissions received may be provided by July 31, 2002. To facilitate the consultation process, we ask that, to the extent possible, all submissions and comments be provided to the Department in an electronic format that can be adapted for use on the Internet.

Submissions and comments received, including the name of the person or organization making the submission, will be posted, in the official language in which they were submitted, on the Web site of the Film, Video and Sound Recording Branch, Department of Canadian Heritage at http://www.canadianheritage.gc.ca. If you do not wish for your submission to be so used, please expressly indicate so therein. Paper copies of the submission will be made available on request.

Submissions and comments may be e-mailed to the following address:

canadiancontent@pch.gc.ca

Submissions may be also sent by mail or fax to this address:

Canadian Content Review
c/o Director, Film and Video
Department of Canadian Heritage
15 Eddy Street, 6th Floor
Hull, Quebec
K1A 0M5

Telephone: (819) 997-5857
Facsimile: (819) 997-5709

Should you require any further information on the review of the definition of Canadian content, you may wish to contact the director, Film and Video, at the phone number listed above.

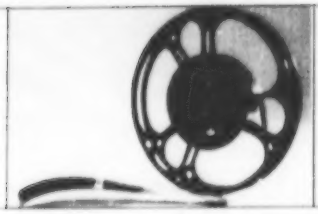
Acceptable use policy

This review is intended to promote constructive debate. Submissions or comments of an inflammatory nature such as personal or slanderous/libelous attacks, threatening messages or hate speech will be neither accepted nor displayed.

ANNEX A

MILESTONES IN CANADIAN CONTENT FOR THE FILM AND TELEVISION SECTOR

Date	Milestones
1939	Creation of the National Film Board of Canada. *First time that films about Canada by Canadians were made in any quantity.*
1954	Introduction of the 60% capital cost allowance (CCA) for film. *To encourage private investment in feature film. No distinction made regarding the origin of the film (or later videotape).*
1959-61	Introduction of the Board of Broadcast Governors' (BBG) Television Regulations. The BBG was created in 1958. *At least 45% of broadcast hours to be devoted to Canadian programs.*
1960	BBG certification of Canadian television programs. *A "Canadian" production is generously defined, includes any program produced by a licensee, productions made in Canada as well as the broadcast of events taking place outside Canada in which Canadians were participating (e.g. NHL hockey), or which were of special interest to Canadians (e.g. The World Series).*
1962	Revision of BBG Television Regulations. *Minimum Canadian content rises to 55% of broadcast hours.*
1963	The Government of Canada signs its first co-production treaty with a foreign government – France. *Co-productions are recognized as Canadian content for broadcast purposes and later for financial support programs.*
1967	Canadian Film Development Corporation is created to support the Canadian feature film industry. *The* Canadian Film Development Act *defines a "Canadian" film as one with significant Canadian creative, artistic, and technical content and Canadian copyright ownership.*
1972	Adoption of CRTC Television Regulations. *Minimum Canadian content rises to 60% of broadcast hours. Adds prime time (6 p.m. to midnight). Requirement of 50% for privately-owned stations.*



1972 CRTC defines a Canadian program.

Updates criteria based on Canadian talent and Canadian facilities, but no points system.

1974 Canadian content point system first introduced (for purposes of the CCA, administered by CAVCO).

CCA program distinguishes between Canadian and other productions for the first time. The points system has been modified slightly over time.

1982 CRTC licenses the first pay television services. The first specialty services will be licensed in 1984.

Canadian content requirements set by individual conditions of licence.

1983 Creation of the Canadian Broadcast Program Development Fund (administered by Telefilm Canada).

To ensure the production of high-quality Canadian television programming in the under-represented categories of drama, variety, children's and documentary.

1984 CRTC revises definition of a Canadian program.

Introduces 10-point system which is harmonized, but not identical, to the CAVCO system.

1987 Revision of CRTC Television Regulations.

Reaffirms 60% overall / 50% prime time Canadian content requirements. Indicates a greater reliance on conditions of license to fine-tune Canadian content contributions.

1988 CRTC expands the definition of Canadian content to include animation productions.

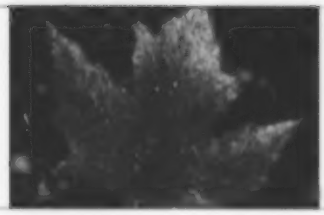
CAVCO follows suit in 1990.

1993 Creation of the Cable Production Fund.

Provides a financial incentive to both Canadian producers and broadcasters in order to increase the volume and quality of Canadian content television programming in the under-represented program categories. Based on an objective, first come first served process.

1995 Creation of the Canadian Film or Video Production Tax Credit (CPTC).

The CPTC replaces the CCA. The tax credit program is designed to encourage Canadian content productions and to develop an active domestic production sector.



1996	Creation of the Canada Television and Cable Production Fund, a private, non-profit corporation (now the Canadian Television Fund). *Combines the resources of the Canadian Broadcast Program Development Fund and the Cable Production Fund, and adds a government contribution.*
1996	Telefilm only supports Canadian productions that obtain at least 8 out of 10 points. *Prior to this time, Telefilm usually required 8 points but there was no formal requirement to do so.*
1998	Canadian Television Fund (CTF) refocuses on Canadian content due to oversubscription of the Fund. *CTF's Licence Fee Program adopts a voluntary "Distinctly Canadian Bonus."*
1999	CTF replaces the bonus system with the four essential requirements which are the highest Canadian content entry threshold of any federal assistance program. *Requires that all projects must reflect Canadian themes and subject matter, achieve 10 out of 10 points, be owned by Canadians, and be shot and set primarily in Canada.*
1999-2000	Revision of CRTC's Canadian Television Policy. *First comprehensive review since 1986. Retains 60% Canadian content overall and 50% in prime time for private stations. Adds peak time Canadian content requirements (7 p.m. to 11 p.m.) for largest Canadian television groups. Effective in 2000.*
2000	CRTC Review of Canadian Program Recognition Process. *Review and revision of CRTC definition of a Canadian program to reflect interpretation established by the CRTC over the last 15 years. CAVCO-certified projects continue to be generally recognized by CRTC as Canadian content.*
2001	Establishment of the Canada Feature Film Fund. *Requires projects to have a minimum of 8 out of 10 points. Telefilm seeks to support films with significant Canadian creative elements (includes Canadian stories, themes and talents).*

ANNEX B

CANADIAN CONTENT RULES FOR FILM AND TELEVISION

Canadian Audio-Visual Certification Office (CAVCO)

CAVCO recommends to the Minister of Canadian Heritage the certification as Canadian for productions that meet the criteria set out in the *Income Tax Act* and its Regulations. Certification allows the production to have access to the Canadian Film or Video Production Tax Credit (CPTC).

In order for a production to qualify for the credit, it must be produced and owned by a qualified taxable Canadian corporation. As well, the producer must be Canadian, the production must obtain a minimum of six "Canadian content" points for key creative personnel and it must meet certain production and post-production expenditure requirements.

CAVCO uses one "Canadian content" points scale for live-action production and another for animation. A maximum of 10 points are available under each scale.

Live-action

A live-action production of any length must earn six points, based on the following key creative people qualifying as Canadian:

Director	2 points
Screenwriter	2 points
Highest paid actor	1 point
Second highest paid actor	1 point
Head of Art Department	1 point
Director of photography	1 point
Music composer	1 point
Picture editor	1 point

Two mandatory criteria must be respected: 1) director or screenwriter must be Canadian, and 2) the highest or second highest paid actor must be Canadian.

In the case of a television series the points system is applied to each episode.

Animation

An animation production must earn six points, based on the following key creative people qualifying as Canadian, or the location where the function is performed is in Canada:

Persons

Director	1 point
Scriptwriter and storyboard supervisor	1 point
First or second voice (or 1st or 2nd leading performer)	1 point
Design supervisor (art director)	1 point
Music composer	1 point
Picture editor	1 point

Locations where functions are performed

Layout and background	1 point
Key animation	1 point
Assistant animation/In-betweening	1 point

Persons and location where function is performed (i.e. the camera operator must be Canadian and the work must be performed in Canada)

Camera operator	1 point

Three mandatory criteria must be respected: 1) director or scriptwriter and storyboard supervisor must be Canadian, 2) key animation must be performed in Canada, and 3) first or second voice (or first or second leading performer) must be Canadian.

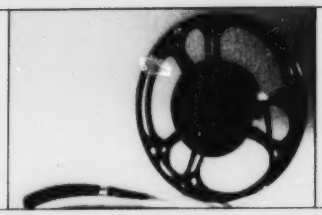
In the case of a television series the points system is applied to each episode.

Producer requirement

The producer (i.e. the individual who controls and is the central decision-maker of the production from beginning to end) must be a Canadian. Provision is made for the extension of a courtesy Executive Producer credit to non-Canadians under certain specific conditions, such as when the non-Canadian arranges for financing and/or assists with the foreign distribution of the production.

Cost requirements

The cost requirements provide that 1) 75% of total amounts paid in the production services category is paid to Canadians, and 2) 75% of all expenses incurred in the laboratory and post-production work category is incurred for services in Canada.



Production requirement

Among the production requirements of the CPTC, the production must be completed within two years after the end of the taxation year in which the principal photography began and there must be an agreement to have the production shown in Canada by a Canadian distributor or Canadian broadcaster in the two years following its completion.

The following genres will not qualify as Canadian productions for the purpose of the CPTC:

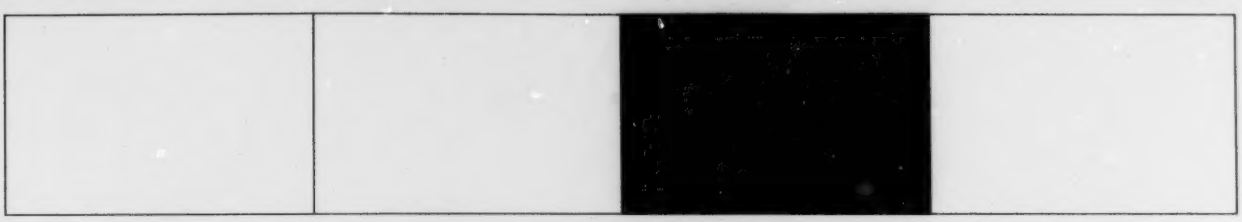
1. news, current events or public affairs, weather or market reports
2. talk shows
3. games, questionnaires or contests (except if directed primarily at minors)
4. sports
5. gala or awards
6. production that solicits funds
7. reality television
8. pornography
9. advertising
10. produced for industrial, corporate or institutional purposes
11. primarily stock footage (except if documentary), and
12. production for which public financial support would, in the opinion of the Minister of Canadian Heritage, be contrary to public policy.

Canadian Television Fund

The objective of the Canadian Television Fund (CTF) is to assist the creation and broadcast in prime time of high-quality, culturally-significant Canadian television programs in both official languages and Aboriginal languages in the genres of drama, variety, children's, documentaries and performing arts.

In 1998-99, the CTF's Licence Fee Program introduced a "Distinctly Canadian Bonus" which required productions to achieve a minimum of three out of seven criteria which included: 10 out of 10 on the CAVCO scale; are primarily shot in Canada; are based on Canadian history or a Canadian event or issue, or an actual Canadian individual. In 1999-2000, the CTF replaced the bonus system with the four essential requirements as basis for entry to the Fund. To access the CTF, a production must meet all of the following four essential requirements:

1. The project speaks to Canadians about, and reflects, Canadian themes and subject matter.



2. The project has 10 out of 10 points (or the maximum number of points appropriate to the project), as determined by the CTF using the CAVCO scale. (Feature length films supported by the CTF require 8 points and treaty co-productions are also eligible.)
3. Underlying rights are owned and significantly and meaningfully developed by Canadians.
4. The project is shot and set primarily in Canada.

Telefilm Canada

Both Telefilm Canada's Canada Feature Film Fund (CFFF) and the CTF use the same basic requirements as those used by CAVCO for the CPTC, but require that a production obtain at least eight points or 10 points, respectively. The CPTC requires that either the position of director or screenwriter be filled by a Canadian. The other two programs require that both positions be filled by Canadians in order to be eligible. Finally, the CPTC requires that either the first or second lead performer be Canadian while an eligible production under the CFFF must have a Canadian performer in the lead role. By virtue of the fact that the CTF requires 10 points, both the first and second lead performer must be Canadians.

Official international co-productions

Telefilm Canada administers co-production treaties on behalf of the Government of Canada and can provide financial assistance with regard to the Canadian portion of the budget.

Official co-production agreements are binding international legal accords between governments. They are intended to encourage production by pooling creative, technical and financial resources under carefully prescribed conditions. Canada currently has more than 50 official co-production agreements with various countries around the world.

Official international co-productions receive 100% Canadian content credit; however, no points system is applied to co-productions. The creative portion must be equal to the financial portion. In other words, if a Canadian producer is responsible for 20% of the financing of a co-production, it is expected that the Canadian producer will have control over at least 20% of the creative elements of the production and 20% of the production costs must be spent in Canada.

Under these agreements, productions with a minimum of 20% Canadian participation (i.e. creative and financial) are recognized as Canadian content for broadcasting purposes. Moreover, the Canadian portion of the budget can have full access to the CPTC and access to the CTF under certain conditions.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC)

The CRTC was established pursuant to the *Broadcasting Act* to provide for the licensing regulation and supervision of the Canadian broadcasting system. The Commission specifies that Canadian broadcast licensees must broadcast a certain percentage of Canadian content productions (i.e. Canadian content quota).

Today, the CRTC uses the same basic criteria as those used by CAVCO in determining whether a production is Canadian, and also requires the producer to be Canadian. In addition to those production genres eligible under CAVCO, the Commission also recognizes sports, talk shows, news, video clips, etc., using an identical points scale. Also, unlike CAVCO, the CRTC certifies co-ventures as Canadian. The CRTC defines co-ventures as international co-productions which are not included under the treaties signed by the Government of Canada.

In its 2000 Review of Canadian Program Recognition Process, the CRTC rejected as impractical the unification or complete harmonization of the certification processes of CAVCO and the CRTC due to the different mandates of the organizations. However, the CRTC noted that since 1984, it has adopted numerous CAVCO definitions and interpretations where appropriate.

For the largest multi-station conventional television broadcasters, the CRTC has introduced a requirement of a minimum of eight hours of priority programming per week between 7 p.m. and 11 p.m. The eligible categories of priority programs are: Canadian drama, music and dance, and variety programs, long-form documentaries, entertainment magazine programs, and regionally produced programs in all categories except news, current affairs and sports.

The CRTC also sets Canadian content obligations for pay and specialty broadcasters, tailoring the requirement according to the service, setting individual levels of Canadian content as conditions of licence. This takes two forms – a minimum percentage of programming, and a specific level of expenditure for Canadian programming. The Weather Network/Météomédia, for example, has a 100% Canadian content requirement and 100% of its programming expenditures goes to Canadian programming. YTV has a condition of licence that requires it to exhibit 60% Canadian programming during broadcast day as well as during evening broadcast period and to expend 35% of annual gross revenues on Canadian programs.

International co-ventures

Co-ventures are generally required by the CRTC to meet the same minimum six points and 75% cost requirements as under CAVCO to obtain credit as Canadian content. The increased flexibility with a co-venture stems from the fact that a non-Canadian producer is allowed an equal decision-making responsibility on

creative elements of a production along with a Canadian producer. In such a case, however, the Canadian producer is responsible for the Canadian elements of the production budget.

Co-ventures with Commonwealth or member countries of La Francophonie provide additional flexibility. The production will be considered Canadian if the director or the writer, and at least one of the two leading performers, are Canadian, and if:

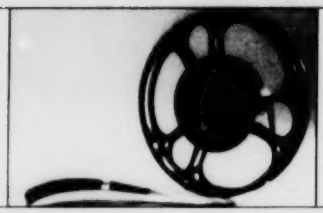
1. it meets a minimum of 5 points for key creative personnel;
2. a minimum of 50% of the total remuneration is paid to Canadians;
3. at least 50% of processing and final preparation costs are paid for services in Canada.

Canadian content bonuses

For the purpose of a broadcaster's Canadian content quota, the CRTC provides an incentive for broadcasting certain production types and genres. For example, a non-Canadian program that is produced either in French, English or in a native Canadian language, and is dubbed in any other of those languages using Canadian resources, will be awarded a 25% Canadian content credit.

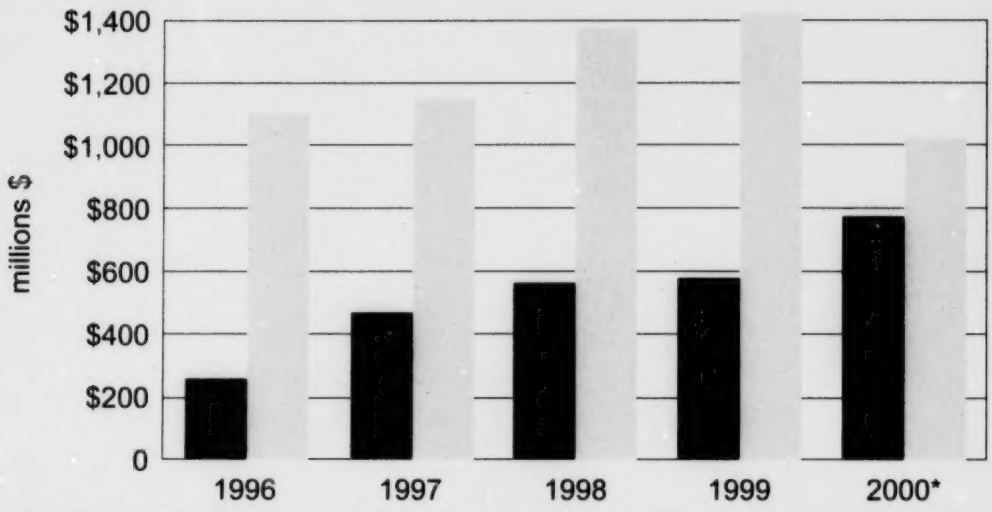
On September 1, 2000, the CRTC implemented new Canadian content provisions for the largest multi-station conventional television groups for the peak viewing period of 7 p.m. to 11 p.m.

- These broadcasters will be required to schedule a minimum of eight hours a week in the "priority programming categories of Canadian drama, music, variety, long- form documentaries and regionally produced programs in genres other than news, current affairs and sports."
- A bonus for Canadian drama programs
    1. 150% for a 10 out of 10 drama;
    2. 125% for a 6 out of ten to 9 out of 10 drama.



ANNEX C

VOLUME OF INTERNATIONAL CO-PRODUCTION



	1996	1997	1998	1999	2000*
Total Co-production Budgets	$254.1	$467.7	$575.5	$585.3	$779.6
Total Other Canadian Production Budgets	$1,109.3	$1,156.5	$1,385.3	$1,413.6	$1,007.5

Source:
Total Co-production Budgets from Telefilm Canada, September 2001.
Total Other Canadian Production Budgets from CAVCO, January 2002.

Note: * 2000 data is not yet complete.

Patrimoine canadien | Canadian Heritage

Le contenu canadien au 21e siècle

Un document de discussion sur le contenu canadien des productions cinématographiques et télévisuelles

Mars 2002

Canada

Le contenu canadien au 21e siècle

Un document de discussion sur le contenu canadien des productions cinématographiques et télévisuelles

Mars 2002

Ce document de discussion est disponible auprès du :

Ministère du Patrimoine canadien
Film, vidéo et enregistrement sonore
15, rue Eddy, 6e étage
Hull (Québec) K1A 0M5

Téléphone : (819) 997-5857
Télécopieur : (819) 997-5709

Site Web : www.patrimoinecanadien.gc.ca

© Ministère des Travaux publics
et Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue CH44-29/2002
ISBN 0-662-66359-4

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1
Objet du présent document de discussion 1
Réévaluation du contenu canadien 1

CONTEXTE 4
Diversité culturelle et mondialisation 4
Conjoncture internationale 4
Conjoncture canadienne 5
Portée du débat 5

ÉVOLUTION DU CONTENU CANADIEN 7
Mesures réglementaires 7
Programmes d'aide financière 8
Coproductions réalisées dans le cadre d'accords internationaux 10
L'Office national du film du Canada 11
Le Conseil des Arts du Canada 11
La Société Radio-Canada 12

CONSIDÉRATIONS DE POLITIQUE PUBLIQUE 13

ENJEUX ET QUESTIONS 15
Questions à prendre en considération 15

APPEL DE PROPOSITIONS 17

ANNEXE A :
FAITS MARQUANTS EN MATIÈRE DE CONTENU CANADIEN DANS LE SECTEUR DU FILM ET DE LA TÉLÉVISION 19

ANNEXE B :
RÈGLES RELATIVES AU CONTENU CANADIEN DES FILMS ET DES ÉMISSIONS DE TÉLÉVISION 23

ANNEXE C :
ACTIVITÉ DE COPRODUCTION INTERNATIONALE 30

INTRODUCTION

Objet du présent document de discussion

Définir en quoi consiste le contenu canadien est un défi qui touche toutes les industries culturelles au Canada. De nombreuses initiatives fédérales exigent que les produits culturels contiennent une certaine mesure de contenu canadien pour être admissibles à une aide financière, conserver leur licence d'exploitation ou obtenir des crédits d'impôt. Les définitions de contenu canadien visant les productions cinématographiques et télévisuelles, l'enregistrement sonore, l'édition du livre, les périodiques et les nouveaux médias s'appuient sur un ensemble de critères relatifs à la propriété de l'entreprise, la nationalité du personnel qui occupe des postes clés de création et la localisation, au Canada, des dépenses engagées.

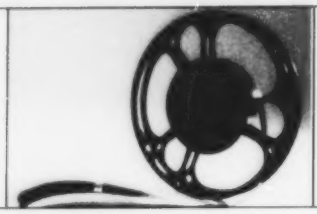
Le présent document se veut une première étape dans l'amorce d'un dialogue public sur le contenu canadien des productions cinématographiques et télévisuelles et cherche à susciter un débat sur ce qu'on entend aujourd'hui par « production cinématographique ou télévisuelle canadienne. » Il aborde la question d'un point de vue national et international; il livre une brève rétrospective des faits marquants de l'évolution du concept de contenu canadien au gouvernement du Canada, donne un aperçu des définitions actuelles et des règlements en vigueur, et soulève un certain nombre de questions clés.

Ce document se veut un point de départ. Tous les Canadiens et les Canadiennes sont invités à partager leur point de vue. Vous trouverez à la section Appel de propositions à la page 17 les renseignements sur la façon de participer au débat.

Réévaluation du contenu canadien

Compte tenu de l'évolution de l'industrie et de la démarche gouvernementale à cet égard, il semble désormais opportun de réévaluer la définition de contenu canadien et d'adopter une démarche modernisée et adaptée aux enjeux futurs.

En effet, pendant plus de 30 ans, le gouvernement du Canada a réussi à relever les défis que posent la production et la distribution de productions cinématographiques et télévisuelles canadiennes. Il s'est appuyé à cet égard sur un système de mesure du contenu canadien fondé essentiellement sur la propriété de la société de production, la nationalité du producteur et du personnel qui occupe des postes clés de création ainsi que sur des exigences relatives aux dépenses pour des services payables à des Canadiens ou engagées au Canada. Ce système de mesure du contenu canadien vise deux grands objectifs : i) l'accès aux programmes de financement fédéraux et ii) le respect des exigences réglementaires du CRTC par les radiodiffuseurs.



L'intervention financière et réglementaire du gouvernement dans l'industrie du film et de la télévision a favorisé le développement d'une industrie de production nationale relativement solide. Depuis huit ans, l'activité de production canadienne a plus que doublé, atteignant 3,2 milliards de dollars en 2000-2001.[1]

Parallèlement, de nombreux rapports et consultations ont exploré le bien-fondé des mesures actuelles en matière de contenu canadien et leur contribution à l'atteinte des objectifs du gouvernement pour l'industrie du film et de la télévision. Il s'agit, notamment, des rapports et consultations suivants :

- Examen de la politique cinématographique canadienne (1998-2000);
- Étude du Comité permanent du patrimoine canadien intitulée « Appartenance et identité : évolution du rôle du gouvernement fédéral pour soutenir la culture au Canada » (1999);
- Examen de la politique du CRTC relative à la télévision privée canadienne (1998-2000);
- Révision de la définition d'émission canadienne du CRTC (1999-2000);
- Rapport d'examen des pratiques de gestion des mécanismes fédéraux qui appuient la production cinématographique et télévisuelle (2000);
- Rapport de suivi à l'examen du système fédéral de soutien à la production cinématographique et télévisuelle (2000);
- Consultations sur les lignes directrices du Fonds du long métrage du Canada (2000-2001);
- Examen des lignes directrices sur la coproduction de Téléfilm Canada (2000-2001);
- Consultations du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC) sur la simplification du crédit d'impôt (2000);
- Étude du Comité permanent du patrimoine canadien sur l'état de la radiodiffusion canadienne (en cours).

Alors que le système de mesure du contenu canadien des productions cinématographiques et télévisuelles est demeuré pratiquement le même depuis 30 ans, l'industrie de la production cinématographique et télévisuelle et l'industrie de la radiodiffusion ont connu une croissance et une évolution considérables. Les moyens d'intervention du gouvernement dans l'industrie ont également évolué vers une approche plus consultative visant à élargir la sphère

[1] L'Association canadienne de production de film et télévision (ACPFT) et l'Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ), « L'industrie canadienne de la production cinématographique et télévisuelle : Profil 2002 ». Février 2002. (L'activité de production canadienne comprend la production certifiée canadienne par le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC), la production canadienne non certifiée par le BCPAC et les productions des radiodiffuseurs public et privés réalisées à l'interne).

de prise de décision de manière à faire participer l'industrie à l'atteinte des objectifs des politiques et des programmes. Par exemple, l'aide aux émissions de télévision typiquement canadiennes est dispensée par le Fonds canadien de télévision, qui est un partenariat entre le secteur public et le secteur privé régi par un conseil d'administration issu des secteurs privé et public. Le nouveau Groupe consultatif des longs métrages, composé de personnes travaillant au sein de l'industrie canadienne du long métrage, conseille la ministre du Patrimoine canadien et Téléfilm Canada sur les meilleurs moyens d'atteindre les objectifs de la nouvelle politique canadienne en matière de longs métrages.

Le moment nous semble donc approprié d'entreprendre un dialogue avec les Canadiens et les Canadiennes sur ce qui constitue la pierre angulaire des programmes et initiatives du gouvernement à l'appui des productions cinématographiques et télévisuelles canadiennes, c'est-à-dire la définition de contenu canadien.

CONTEXTE

Diversité culturelle et mondialisation

Dans l'économie du savoir qui est aujourd'hui la nôtre, les tendances mondiales telles que la libéralisation du commerce, la convergence, les développements technologiques et les fusions d'entreprises offrent de grandes possibilités de croissance, mais posent aussi des défis fondamentaux, notamment :

i) faire en sorte que toutes les cultures puissent exprimer leurs voix et leurs opinions dans un monde en évolution;

ii) parvenir à un équilibre entre mondialisation et préservation des identités nationales et locales;

iii) assurer un partage juste et équitable des possibilités et des avantages.

Ces enjeux exigent le respect et l'acceptation du principe de diversité culturelle qui recouvre des expériences et des réalisations humaines multiples. Il s'agit d'un principe général, fondé sur la mise en relation des individus quelles que soient leurs différences linguistiques, culturelles, sociales, économiques et régionales, mais qui suppose également une pluralité d'idées, l'accès et la participation, ainsi que la liberté d'expression et de choix. Dans un monde de plus en plus mondialisé, notre diversité exprime notre identité et constitue notre capital créateur. Il s'agit d'une ressource importante puisque la croissance durable repose sur la capacité à créer des idées et à innover. La diversité culturelle est une ressource essentielle au développement humain, à la cohésion sociale et à la prospérité des sociétés.

Conjoncture internationale

D'autres pays investissent également de façon importante dans la production cinématographique et télévisuelle nationale et ce, pour des raisons similaires. Ils ont élaboré des initiatives publiques visant à favoriser leur industrie nationale, que ce soit sous forme de soutien financier direct, d'avantages fiscaux, ou de quotas d'émissions de télévision ou de films. En somme, déterminer en quoi une émission de télévision ou un film est national devient une question à laquelle sont confrontés de nombreux pays.

Ainsi, la France, à l'instar du Canada, définit une production nationale selon un système fondé sur la nationalité de l'entreprise de production et du personnel de création ainsi que sur la localisation des dépenses engagées. Au Royaume-Uni, la notion de film national est définie en fonction de la nationalité de l'entreprise de production, de l'emplacement du lieu de tournage et de la localisation des dépenses engagées. Le personnel qui occupe des postes clés de création n'est pas soumis à un système de points. Aux Pays-Bas, la définition de film national est beaucoup plus large puisque le soutien financier est accordé à des films dont

le personnel de création est de nationalité hollandaise ou considéré comme ayant un lien avec le domaine culturel hollandais (p. ex. un étranger établi aux Pays-Bas depuis longtemps ou une personne qui, anciennement de nationalité hollandaise, vit dans un pays étranger). En Norvège, les critères sont encore moins restrictifs. Il suffit que l'entreprise de production soit un producteur audiovisuel indépendant norvégien. Le soutien financier est accordé de façon sélective aux films dits artistiques ou automatiquement sous forme de prime sur les recettes-guichet.

Conjoncture canadienne

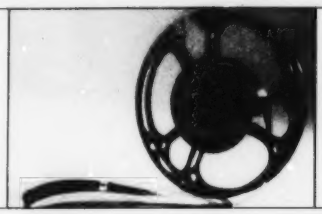
Reconnaissant les défis que posent la production et la distribution de productions cinématographiques et télévisuelles à contenu canadien et vu l'importance que les Canadiens et les Canadiennes leur accordent, le gouvernement du Canada a favorisé la production canadienne au cours des 3 dernières décennies en s'appuyant sur plusieurs politiques et programmes. Il a tenté d'assurer un équilibre optimal entre les objectifs culturels visant à favoriser la réalisation de productions cinématographiques et télévisuelles canadiennes qui reflètent des perspectives et des sujets canadiens et les impératifs commerciaux qui incitent à s'associer à des coproducteurs étrangers et à engager des artistes étrangers. Ces préoccupations commerciales divergent parfois des objectifs culturels que nous poursuivons.

Les règles actuelles de contenu canadien ont été structurées de façon à offrir aux producteurs une certaine flexibilité car toutes les productions sont structurées différemment et, en plus d'avoir à trouver des sujets intéressants, les producteurs doivent réunir le personnel de création voulu et le financement nécessaire pour mener à bien leur projet.

Portée du débat

Tout en gardant à l'esprit l'objectif de diversité culturelle et ses répercussions possibles dans presque tous les secteurs culturels, le présent examen se limite à définir la notion de contenu canadien dans le secteur du film et de la télévision. Les divers programmes d'aide soutenus par le gouvernement en faveur du secteur du film et de la télévision sont au cœur de ce débat et pourraient être redéfinis au terme de cet examen.

Par ailleurs, la définition de production à contenu canadien sur laquelle s'appuie le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC) du ministère du Patrimoine canadien constitue la norme de l'industrie sur laquelle sont fondés de nombreux programmes de financement fédéraux, provinciaux et privés destinés à l'industrie du film et de la télévision. Le BCPAC certifie le contenu canadien des productions aux fins du Crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne. Parallèlement, le CRTC



détermine le contenu canadien des productions aux fins de radiodiffusion. Bien que les processus du BCPAC et du CRTC aient été largement harmonisés, il subsiste quelques différences. Par conséquent, la discussion sur la définition de contenu canadien pourrait avoir des répercussions sur les règlements du BCPAC et probablement, par voie de conséquence, sur le CRTC et les divers organismes de financement fédéraux, provinciaux et privés qui retiennent également la définition du BCPAC.

Finalement, le débat portera sur les implications à l'échelle internationale du concept de contenu canadien, plus précisément en ce qui concerne la politique du Canada en matière de coproduction internationale.

La section suivante présente un historique du contenu canadien dans l'industrie du film et de la télévision. Pour des renseignements plus détaillés sur les définitions de contenu canadien des divers ministères et organismes fédéraux, veuillez consulter l'annexe B.

ÉVOLUTION DU CONTENU CANADIEN

La création de l'Office national du film du Canada (ONF), en 1939, constitue la première d'une série de mesures prises par le gouvernement à l'appui des films canadiens. Pour la première fois, un nombre appréciable de films sur le Canada sont alors réalisés par des Canadiens. En 1958, le gouvernement crée le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (BGR) – qui sera remplacé ultérieurement par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) – dans le but de promouvoir la diffusion de productions canadiennes par la mise en place de politiques et de mesures réglementaires. Ensuite, par l'adoption de programmes d'aide fédéraux, comme la déduction pour amortissement (DPA), le Crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne (CIPC), et les divers programmes de Téléfilm Canada, le gouvernement a voulu appuyer l'industrie de la production canadienne et faire en sorte que les Canadiens et les Canadiennes aient accès à des productions de qualité dans toutes les catégories d'émission.

Mesures réglementaires

Le BGR a adopté les premiers règlements en matière de contenu canadien en 1959, à peu près au même moment où les premières stations de télévision indépendantes privées ont obtenu l'autorisation de diffuser dans les grands centres du Canada. Ces règlements ont dû être adoptés pour s'assurer qu'un pourcentage minimum des heures de diffusion soit consacré à des émissions canadiennes. Jusqu'alors, toutes les stations privées de télévision étaient affiliées au réseau de langue anglaise ou française de la Société Radio-Canada et, en tant qu'affiliées, étaient tenues de diffuser les émissions de la SRC, assurant ainsi la diffusion d'un certain pourcentage de contenu canadien.

En 1960, afin d'aider les télédiffuseurs à déterminer si une émission achetée (c.-à-d. une émission non produite par le radiodiffuseur) était admissible à un crédit au regard des exigences de contenu canadien, le BGR a adopté un système de certification en vertu duquel les émissions de télévision pouvaient, à la demande du producteur, être examinées et certifiées comme des émissions canadiennes. La définition de contenu canadien était alors assez vague. Elle s'étendait aux productions réalisées au Canada ainsi qu'à la diffusion d'événements d'intérêt se produisant à l'étranger, mais auxquels participaient des Canadiens (p. ex. match de hockey de la LNH) ou qui intéressaient particulièrement les Canadiens (p. ex. les séries mondiales). Le BGR accordait également un crédit pour contenu canadien aux productions réalisées au Royaume-Uni et en France.

Les pouvoirs du BGR lui étaient conférés par la *Loi sur la radiodiffusion* de 1957. Cette loi fixait les grands objectifs du Canada en matière de radiodiffusion, lesquels ont été par la suite actualisés et modifiés par la *Loi sur*

la radiodiffusion de 1967 et la *Loi sur la radiodiffusion* de 1991. En 1968, le Conseil de la radio-télévision canadienne prenait en charge les fonctions de réglementation du BGR (le CRTC a étendu sa compétence au domaine des télécommunications en 1976 et adopté le nom de Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes). La loi actuelle exige, entre autres, que le système de radiodiffusion canadien favorise le développement de l'expression canadienne. Les radiodiffuseurs publics, privés et communautaires doivent contribuer à la création et à la présentation d'une gamme complète et variée d'émissions canadiennes de qualité. Les exigences du Conseil en matière de contenu canadien constituent l'un des aspects fondamentaux de la réglementation de la radiodiffusion canadienne. Elles contribuent au développement d'une industrie canadienne de production indépendante prospère.

Le CRTC reconnaît les productions certifiées par le BCPAC comme canadiennes aux fins de radiodiffusion. Il certifie également comme « canadiennes » les productions qui ne sont pas admissibles au crédit d'impôt du BCPAC ou qui ne s'en prévalent pas (p. ex. les sports, les interview-variétés, les émissions d'information, les vidéoclips). Le CRTC certifie également comme canadiennes les coentreprises. Les coentreprises sont définies comme des coproductions internationales qui ne relèvent pas des divers accords signés par le gouvernement du Canada. Les coentreprises doivent généralement satisfaire aux mêmes exigences de contenu canadien que celles du BCPAC, soit un minimum de six points et 75 p. 100 des coûts, pour obtenir un crédit au titre du contenu canadien. Mais les coentreprises constituées avec des pays du Commonwealth ou des pays membres de la Francophonie n'ont pas à se conformer à des normes aussi exigeantes et, de ce fait, offrent une plus grande flexibilité aux producteurs.[2]

Le CRTC exige qu'un nombre minimum d'émissions canadiennes soit diffusé par les télédiffuseurs canadiens, selon le type de télédiffuseur et le type de licence. Au cours des années, ces exigences qui, en 1959, voulaient que 45 p. 100 des heures de diffusion soient consacrées aux émissions canadiennes sont aujourd'hui passées à 60 p. 100 de contenu canadien en général et à 50 p. 100 aux heures de grande écoute pour les stations conventionnelles privées.

Programmes d'aide financière

La Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (aujourd'hui Téléfilm Canada) a été créée en 1967 dans le but de fournir une aide financière aux productions cinématographiques à contenu canadien. La *Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne*

[2] Il est à noter que dans sa révision, en 2000, de la définition d'émission canadienne, le CRTC a jugé peu pratique d'unifier ou d'harmoniser totalement les processus de certification du BCPAC et du CRTC en raison de la différence de mandat de ces organismes. Le CRTC a cependant noté que depuis 1984, il avait adopté un grand nombre des définitions et des interprétations du BCPAC, le cas échéant.

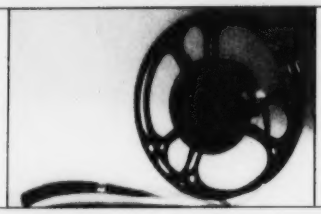
définit comme canadienne une production ayant « un caractère canadien appréciable sur le plan de la création et dans les domaines artistique et technique » et dont les droits d'auteur appartiennent à une personne ou à une société canadienne. Les coproductions relevant d'accords internationaux sont également considérées comme canadiennes aux termes de la *Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne.*

En 1974, le système de points en matière de contenu canadien a été créé aux fins de la DPA pour les longs métrages. Administré par le BCPAC, le programme de la DPA visait à développer une industrie appartenant à des intérêts canadiens et contrôlée par des Canadiens et à créer des emplois pour les Canadiens et les Canadiennes. Jusqu'alors, le programme de DPA ne faisait pas de distinction quant à l'origine du film; par conséquent, les investisseurs canadiens n'étaient pas portés à investir dans des films à contenu canadien. Le système de points du BCPAC, qui définit une production canadienne comme une production dont le producteur et certains membres du personnel qui occupent des postes clés de création sont Canadiens, a été légèrement modifié depuis sa création en 1974. Aujourd'hui, le BCPAC s'appuie sur ce programme pour administrer le Crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne (CIPC) qui a remplacé la DPA en 1995.

Les programmes fédéraux d'aide financière visant à favoriser la production d'une programmation télévisuelle canadienne de qualité dans les diverses catégories d'émissions ont débuté avec la création, en 1983, du Fonds de développement d'émissions canadiennes de télévision (FDECT) de Téléfilm Canada. Le FDECT constate que trois catégories d'émissions (à savoir les dramatiques, les émissions de variétés et les émissions pour enfants) éprouvaient des difficultés à obtenir du financement sur le marché canadien. En 1985, les productions documentaires ont été reconnues admissibles au programme d'aide.

En 1996, les ressources du FDECT et du Fonds de production de câblodistribution du secteur privé ainsi qu'une nouvelle contribution du gouvernement du Canada ont été combinées pour créer le Fonds de télévision et de câblodistribution pour la production d'émissions canadiennes, un partenariat entre le gouvernement et l'industrie, connu aujourd'hui sous le nom de Fonds canadien de télévision (FCT). L'objectif du FCT consiste à soutenir la création et la diffusion aux heures de grande écoute, d'émissions canadiennes de qualité, d'un intérêt culturel manifeste, dans les deux langues officielles et de langues autochtones dans les catégories d'émissions suivantes : les dramatiques, les émissions de variétés, les émissions pour enfants, les documentaires et les arts de la scène.

Depuis la création du Fonds, la demande dépasse les ressources disponibles. Le conseil d'administration du FCT a donc redéfini en 1998-1999 l'orientation du



Fonds et adopté des exigences plus sévères en matière de contenu canadien, conformément à son mandat culturel. En 1999-2000, le Fonds a établi quatre exigences fondamentales comme critères d'admissibilité de base, faisant ainsi du FCT le programme d'aide fédérale dont le seuil d'admissibilité en matière de contenu canadien est le plus élevé. Les quatre exigences fondamentales s'établissent comme suit :

i) le projet s'adresse aux Canadiens et reflète des thèmes et des sujets canadiens;

ii) le projet obtient 10 points sur 10 (ou le maximum de points appropriés au projet), tel que déterminé par le FCT à partir de l'échelle de points du BCPAC (les coproductions produites sous l'égide d'un accord sont également admissibles);

iii) tous les droits sous-jacents sont détenus et développés de manière significative par des Canadiens;

iv) le projet est tourné et situé principalement au Canada.

Finalement, pour soutenir la création de longs métrages canadiens, le gouvernement a crée en 2000 le Fonds du long métrage du Canada (FLMC). Le FLMC soutient les longs métrages qui obtiennent au moins huit points sur 10 selon le barème du BCPAC et donne la priorité aux projets comportant des éléments créateurs importants, notamment des sujets, des thèmes, des artistes et des techniciens canadiens.

Contrairement au CIPC, le FLMC et le FCT ont resserré leurs exigences en matière de contenu canadien. Par exemple, pour le CIPC, le nombre de points minimum est de six. Pour le FLMC et le FCT il est respectivement de 8 et 10 points. De plus, le CIPC exige que le poste de réalisateur ou de scénariste soit occupé par un Canadien. Les deux autres programmes exigent que les deux postes soient occupés par des Canadiens. Finalement, le CIPC exige que le premier ou le deuxième artiste principal soit Canadien alors que dans le cas du FLMC, pour être admissible une production doit présenter un acteur canadien dans le rôle principal. Puisque le FCT exige 10 points, le premier et le deuxième artiste principal doivent être Canadiens.

Coproductions réalisées dans le cadre d'accords internationaux

Les accords de coproduction internationaux constituent également l'un des outils utilisés par le gouvernement du Canada pour soutenir la production cinématographique et télévisuelle. Le Canada a signé son premier accord de coproduction avec la France en 1963. Jusqu'à présent, il a signé des accords de coproduction avec 57 pays. Chacun de ces accords de coproduction vise à assurer à long terme un équilibre entre les contributions créatrices, financières et techniques respectives des pays concernés. Dans le cadre de ces accords, le Canada s'est fixé les objectifs suivants :

i) établir des relations bilatérales dans le secteur audiovisuel;

ii) contribuer à la promotion de la culture canadienne;

iii) permettre aux producteurs de regrouper leurs ressources financières et créatrices.

Les coproductions permettent aux producteurs canadiens et étrangers de mettre en commun leurs ressources créatrices et financières en vue de coproduire des œuvres audiovisuelles. Ces productions bénéficient d'un statut national dans leur pays respectif et, de ce fait, peuvent avoir accès aux programmes fédéraux et sont reconnues comme comportant 100 p. 100 de contenu canadien aux fins de radiodiffusion. Les coproductions en vertu de ces accords sont certifiées par la ministre du Patrimoine canadien sur recommandation de Téléfilm Canada.

Les activités de coproduction ont augmenté considérablement depuis 10 ans. Elles étaient au nombre de 98 en 2000 et représentaient un budget total de 779,6 millions de dollars. Depuis cinq ans, les budgets de coproduction ont augmenté de 218 p. 100.[1]

L'Office national du film Canada

Le mandat de l'Office national du film Canada (ONF) consiste à promouvoir la production et la distribution de matériel audiovisuel « destiné à faire connaître et comprendre le Canada aux Canadiens et aux autres nations. » Une production produite par l'ONF est automatiquement définie comme une production canadienne (aux fins de radiodiffusion). L'ONF exige que les personnes qui travaillent à une production aient la citoyenneté canadienne ou le statut de résident permanent. Mais il existe des exceptions. Par exemple, dans le cas d'un programme de perfectionnement professionnel de personnes étrangères ou lorsque le tournage a lieu à l'étranger, on admet qu'une partie des membres de l'équipe soit étrangère. D'autre part, lorsque l'ONF coproduit avec des entreprises canadiennes du secteur privé, ces dernières ne sont pas nécessairement tenues d'engager uniquement des Canadiens. Mais si la société de production soumet également une demande dans le cadre d'autres programmes fédéraux, comme celui du CIPC, elle doit se conformer au système de points, ce qui garantit la présence de Canadiens aux postes clés de création.

Le Conseil des Arts du Canada

Le Conseil des Arts du Canada apporte son aide aux citoyens canadiens ou aux résidents permanents du Canada qui sont des artistes professionnels et qui se sont engagés à participer au domaine des arts. Même si le candidat à un programme du Conseil des Arts doit être Canadien, le Conseil n'impose pas d'exigences quant à la nationalité des autres personnes qui participent au projet.

[1] Téléfilm Canada, septembre 2001. Voir à l'annexe C un graphique représentant l'activité de coproduction internationale par an.

La Société Radio-Canada

En vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, la Société Radio-Canada (SRC) doit refléter les histoires et les valeurs canadiennes, refléter les régions du Canada à elles-mêmes et aux autres, chercher à être de même qualité en français et en anglais, répondre aux besoins des communautés linguistiques minoritaires françaises et anglaises, refléter la nature multiculturelle et multiraciale du Canada et joindre les Canadiens et les Canadiennes partout où ils habitent, par les moyens les plus efficaces possibles. Les productions internes de la SRC sont automatiquement considérées comme du contenu canadien aux fins de radiodiffusion.

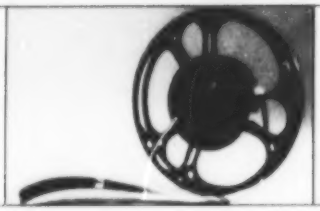
CONSIDÉRATIONS DE POLITIQUE PUBLIQUE

Depuis 30 ans, le gouvernement canadien répond aux réalités fondamentales du marché de l'industrie du film et de la télévision par des initiatives de soutien (mesures de réglementation, programmes d'aide directe ou incitatifs fiscaux). Ce soutien s'appuie sur un système de contenu canadien fondé essentiellement sur la propriété de l'entreprise de production, la nationalité du producteur et du personnel qui occupe des postes clés de création et sur des exigences associées aux dépenses pour des services payables à des Canadiens ou engagées au Canada. De plus, le FCT exige qu'une production « s'adresse aux Canadiens et reflète des thèmes et des sujets canadiens » et que le projet soit mis en scène et tourné principalement au Canada. Ce système a contribué à la croissance de l'industrie au cours des ans. Tout système de définition devrait contribuer à l'atteinte des objectifs de politique publique du gouvernement pour le secteurs du cinéma et de la télévision qui sont avant tout d'ordre culturel, et qui consistent à faire en sorte que les Canadiens et les Canadiennes aient accès à une plus grande diversité de choix et à mettre les Canadiens et les Canadiennes en relation les uns avec les autres et avec le monde.

Pour l'aider à atteindre ces objectifs, le gouvernement du Canada s'est engagé à promouvoir les talents canadiens et à encourager une industrie du film et de la télévision nationale dynamique qui produit, distribue, diffuse et montre des productions typiquement canadiennes. Le gouvernement s'est aussi engagé à assurer un niveau élevé de prévisibilité, d'uniformité et d'équité des lignes directrices relatives aux programmes d'aide, des règlements de radiodiffusion, des processus d'évaluation ainsi que des décisions de financement et de certification; à faire en sorte que les fonds publics soient administrés aussi efficacement que possible; à offrir des moyens efficaces et raisonnables d'atténuer le risque d'abus ou d'erreur.

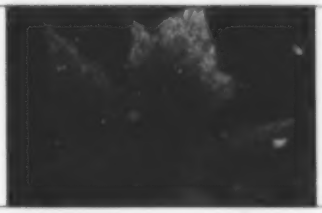
Le gouvernement doit s'assurer que les fonds publics, assez limités, affectés à cette fin sont répartis équitablement et engendrent les meilleurs résultats possibles à l'avantage des Canadiens et des Canadiennes. La question est de savoir comment définir au mieux le contenu canadien de manière à favoriser les objectifs du gouvernement. Pour définir le contenu canadien d'une production cinématographique ou télévisuelle, il y a lieu de prendre en considération un certain nombre de facteurs, notamment :

- la nationalité de la société de production et du producteur;
- la nationalité du personnel qui occupe des postes clés de création (p. ex. les scénaristes, les réalisateurs, les acteurs);
- la localisation des dépenses de production et de post-production;
- la propriété des droits d'auteur et des droits sous-jacents;
- les droits de distribution au Canada et à l'étranger;



- le thème et le sujet;
- le lieu de mise en scène et de tournage de la production

Cette liste de facteurs n'est pas nécessairement exhaustive. Quelques-uns, ou même un seul de ces facteurs pourrait être suffisant pour définir le contenu canadien.



ENJEUX ET QUESTIONS

L'examen des définitions de contenu canadien soulève de nombreuses questions. La liste qui suit vise à stimuler le débat, mais n'est en aucune manière exhaustive ou représentative des positions ou des préférences *a priori* du gouvernement sur l'issue de cet examen.

Questions à prendre en considération

1. De quelle façon un nouveau système de contenu canadien devrait-t-il assurer un équilibre convenable entre les différentes perspectives (p. ex. créer des histoires culturelles canadiennes, promouvoir les nouveaux talents, renforcer la capacité de l'industrie, accroître les parts de marché domestique, maximiser le potentiel du marché à l'échelle internationale)?
2. Devrait-on conserver le principe général du système actuel ou devrait-on mettre au point une nouvelle méthode pour évaluer le contenu canadien?
   a) Devrait-on exiger que les droits de propriété intellectuelle et les droits de distribution de la production appartiennent à des intérêts canadiens?
   b) Tous les postes clés de création prévus par le système actuel de points en matière de contenu canadien sont-ils suffisants, adéquats et pertinents, et accorde-t-on suffisamment de poids à chacun de ces postes?
   c) Devrait-on augmenter le nombre de points minimum requis prévus par le système?
   d) Est-il nécessaire d'exiger la résidence au Canada ou suffit-il d'exiger la citoyenneté canadienne pour les postes clés de création?
   e) Devrait-on refondre le système pour tenir compte des différences de genres? Le système de contenu canadien devrait-il être limité à certains genres?
   f) Quelles modifications, s'il y a lieu, faudrait-il apporter au système de points pour ce qui est de l'animation?
   g) Devrait-on modifier les exigences en matière de dépenses de production et de post-production?
   h) Quel devrait être le fondement d'une nouvelle méthode de définition de contenu canadien, si elle est jugée nécessaire?
   i) Un nouveau système de contenu canadien nécessiterait sans doute l'élaboration de critères de programmation et de processus administratifs très différents. Quelle approche devrait-on adopter?
   j) Quelles seraient les répercussions commerciales et culturelles du système proposé?

3. Devrait-on encore considérer les coproductions relevant d'accords internationaux comme canadiennes à 100 p. 100?
4. Devrait-on encore considérer automatiquement les productions de l'ONF, celles de la SRC réalisées à l'interne et celles appuyées par le Conseil des arts comme canadiennes à 100 p. 100?
5. Qui devrait évaluer le contenu canadien d'une production et selon quelle procédure? Devrait-on viser une plus grande harmonisation des approches des différents ministères et organismes fédéraux participant à la détermination du contenu canadien? L'évaluation du contenu canadien devrait-elle être centralisée?
6. L'organisme administratif devrait-il agir à sa discrétion dans les cas exceptionnels?
7. Devrait-on établir un mécanisme d'appel des décisions en matière de contenu canadien?

APPEL DE PROPOSITIONS

Dans ce document, nous avons présenté une brève analyse du contexte de la politique publique en vue de la révision de la définition de contenu canadien des productions cinématographiques et télévisuelles et tenté de déterminer quelques-unes des questions connexes actuelles. Ce document ne se veut pas exhaustif.

Le gouvernement du Canada invite tous les Canadiens et toutes les Canadiennes intéressés à présenter des propositions et des observations. Les questions soulevées dans ce document serviront de point de départ à un débat national qui permettra de mettre au point les modifications à apporter aux politiques et aux programmes et d'établir des priorités en vue des mesures à prendre, s'il y a lieu.

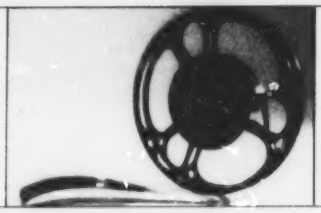
Historiquement, les discussions portant sur la définition de contenu canadien des productions cinématographiques et télévisuelles ont toujours fait appel à plusieurs points de vue. Le présent examen tiendra compte des divers intérêts et opinions des personnes qui présenteront leurs propositions et observations. Cependant, celles qui prendront part au processus doivent savoir que les idées présentées devront inévitablement être conciliées et que, finalement, il faudra parvenir à un certain compromis afin de déterminer le meilleur système possible de contenu canadien.

Afin de terminer l'examen proposé dans les délais prévus, le gouvernement demande que toutes les propositions lui parviennent par écrit au plus tard le 31 mai 2002. Suite à ce dépôt, des observations sur les propositions déposées pourront être soumises au plus tard le 31 juillet 2002. Pour faciliter le processus de consultation, nous demandons que, dans la mesure du possible, toutes les propositions et les observations soient présentées au Ministère sous forme électronique destinée à être mise sur le réseau Internet.

Les propositions et les observations, ainsi que le nom de la personne ou de l'organisme concerné, seront affichés, dans la langue officielle de leur présentation, sur le site Web de la Direction générale Film, vidéo et enregistrement sonore du ministère du Patrimoine canadien à http://www.patrimoinecanadien.gc.ca. Si vous ne souhaitez pas que votre proposition soit affichée, veuillez l'indiquer expressément. Des copies papier de la proposition seront fournies sur demande.

Les propositions et les observations peuvent être envoyées par courriel à l'adresse suivante :

contenucanadien@pch.gc.ca



Les propositions peuvent également être envoyées par courrier ou par télécopieur à l'adresse suivante :

Examen du contenu canadien
Aux soins du directeur, Film et vidéo
Ministère du Patrimoine canadien
15, rue Eddy, 6e étage
Hull (Québec)
K1A 0M5

Téléphone : (819) 997-5857
Télécopieur : (819) 997-5709

Pour tout autre renseignement sur l'examen de la définition du contenu canadien, veuillez communiquer avec le directeur, Film et vidéo, au numéro de téléphone indiqué ci-dessus.

Poiitique d'acceptation des textes

Le présent examen vise à susciter un débat constructif. Les propositions ou les observations de nature polémique, comme les attaques personnelles ou calomnieuses, les menaces ou les discours haineux, ne seront ni acceptées ni affichées.

ANNEXE A

FAITS MARQUANT EN MATIÈRE DE CONTENU CANADIEN DANS LE SECTEUR DU FILM ET DE LA TÉLÉVISION

Date	Faits marquants
1939	Création de l'Office national du film du Canada *Pour la première fois des films sur le Canada réalisés par des Canadiens sont produits en quantité appréciable.*
1954	Adoption de la déduction pour amortissement (DPA) de 60 p. 100 pour les films. *Pour encourager l'investissement privé dans les longs métrages. Aucune distinction concernant l'origine du film (ou par la suite la bande vidéo).*
1959-61	Mise en vigueur du règlement sur la télévision du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (BGR), créé en 1958. *Au moins 45 p. 100 des heures de diffusion doivent être consacrées aux émissions canadiennes.*
1960	Le BGR certifie les émissions de télévision canadiennes. *Définition large d'une production « canadienne » qui comprend toute émission produite par un titulaire de licence, les productions réalisées au Canada ainsi que la diffusion d'événements se déroulant à l'étranger auxquels des Canadiens participent (p.ex. les matchs de hockey de la LNH) ou qui intéressent particulièrement les Canadiens (p.ex. les séries mondiales).*
1962	Révision du règlement sur la télévision du BGR. *Le contenu canadien minimum est porté à 55 p. 100 des heures de diffusion.*
1963	Le gouvernement du Canada signe son premier accord de coproduction avec un gouvernement étranger – la France. *Les coproductions sont reconnues comme contenu canadien aux fins de radiodiffusion et par la suite pour les programmes d'aide financière.*
1967	Création de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne pour soutenir l'industrie canadienne du long métrage. *La* Loi sur le développement de l'industrie cinématographique canadienne *définit un film « canadien » comme un film ayant un caractère appréciable sur le plan de la création et dans les*

domaines artistique et technique, et dont les droits d'auteur appartiennent à des Canadiens.

1972 Constitution du règlement sur la télévision du CRTC.
Le contenu minimum canadien passe à 60 p. 100 des heures de diffusion. Ajout des heures de grande écoute (de 18 h à minuit). Exigence établie à 50 p. 100 pour les stations privées.

1972 Définition d'une émission canadienne par le CRTC.
Actualise les critères fondés sur le talent canadien et les installations canadiennes, mais pas de système de points.

1974 Le premier système de points pour mesurer le contenu canadien est adopté (aux fins de la DPA, administré par le BCPAC).
Le programme de DPA fait pour la première fois la distinction entre productions canadiennes et autres productions. Le système de points a été légèrement modifié par la suite.

1982 Le CRTC accorde des licences aux premiers services de télévision payante. Les premières licences de services spécialisés seront accordées en 1984.
Les exigences de contenu canadien sont déterminées dans les conditions de licence.

1983 Création du Fonds de développement d'émissions canadiennes de télévision (administré par Téléfilm Canada).
Pour assurer la production d'émissions de télévision canadiennes de qualité dans les catégories sous-représentées : les dramatiques, les émissions de variétés, les émissions pour enfants et les documentaires.

1984 Le CRTC révise la définition d'émission canadienne.
Adoption d'un système de 10 points qui, sans être identique, est harmonisé avec le système du BCPAC.

1987 Modification du règlement de télévision du CRTC.
Réaffirme les exigences de contenu canadien de 60 p. 100 en général et de 50 p. 100 aux heures de grande écoute. Les conditions de licence sont davantage utilisées pour fixer les contributions de contenu canadien.

1988 Le CRTC élargit la définition de contenu canadien afin d'inclure les productions d'animation.
Le BCPAC suit en 1990.

1993 Création du Fonds de production du câble.
Prévoit des mesures incitatives financières à l'intention des

producteurs et des diffuseurs canadiens afin d'augmenter le volume et d'améliorer la qualité des émissions de télévision canadiennes dans les catégories sous-représentées. Fondé sur un processus objectif de premier arrivé premier servi.

1995 Création du Crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne (CICP).

Le CICP remplace la DPA. Le programme de crédit d'impôt vise à encourager les productions à contenu canadien et à créer un secteur de production national dynamique.

1996 Création du Fonds de télévision et de câblodistribution pour la production d'émissions canadiennes, société privée à but non lucratif (maintenant le Fonds canadien de télévision).

Combine les ressources du Fonds de développement d'émissions canadiennes de télévision et du Fonds de production du câble auxquelles s'ajoute une contribution gouvernementale.

1996 Téléfilm finance uniquement les productions canadiennes qui obtiennent au moins huit points sur 10.

Auparavant, Téléfilm exigeait habituellement huit points, mais n'y était pas officiellement tenu.

1998 Le Fonds canadien de télévision (FCT) réoriente la notion de contenu canadien en raison du nombre excessif de demandes d'aide.

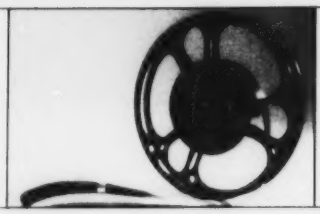
Le Programme de droits de diffusion du FCT adopte le principe d'une « prime pour émission spécifiquement canadienne » volontaire.

1999 Le FCT remplace le système de primes par quatre exigences fondamentales qui constituent le seuil d'admissibilité le plus rigoureux de tous les programmes fédéraux d'aide financière en matière de contenu canadien.

Exige que tous les projets reflètent des thèmes et des sujets canadiens, obtiennent 10 points sur 10, soient détenus par des Canadiens et soient mis en scène et tournés principalement au Canada.

1999-2000 Mise à jour de la politique télévisuelle canadienne du CRTC.

Premier examen complet depuis 1986. Retient l'exigence de 60 p. 100 de contenu canadien en général et de 50 p. 100 aux heures de grande écoute pour les stations privées. Ajoute une exigence de contenu canadien aux heures de très grande écoute (de 19 h à 23 h) pour les grands groupes de télévision canadiens. Entre en vigueur en 2000.



2000 Révision de la définition d'émission canadienne du CRTC.

Examen et révision de la définition d'une émission canadienne du CRTC pour tenir compte de l'interprétation établie par le CRTC au cours des 15 dernières années. Les projets certifiés par le BCPAC continuent d'être reconnus par le CRTC comme contenu canadien.

2001 Création du Fonds du long métrage du Canada.

Exige que les projets obtiennent au minimum huit points sur 10. Téléfilm cherche à appuyer les films contenant des éléments créateurs canadiens importants (y compris des histoires, des sujets, des thèmes et des talents canadiens).

ANNEXE B

RÈGLES RELATIVES AU CONTENU CANADIEN DES FILM ET DES ÉMISSIONS DE TÉLÉVISION

Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC)

Le BCPAC recommande à la ministre du Patrimoine canadien la certification, à titre de canadiennes, des productions qui répondent aux critères énoncés dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* et son Règlement. La certification permet à une production d'avoir accès au Crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne (CIPC).

Pour qu'une production soit admissible au Crédit d'impôt, elle doit être produite et détenue par une société canadienne imposable admissible. De même, le producteur doit être canadien et la production doit obtenir un minimum de six points de « contenu canadien » au chapitre du personnel qui occupe des postes clés de création; elle doit répondre à certaines exigences concernant les dépenses de production et de postproduction.

Le BCPAC utilise deux barèmes de points pour mesurer le contenu canadien : l'un pour les productions composées de tournage en direct et l'autre pour les productions d'animation. Chaque barème comprend un maximum de 10 points.

Productions composées de tournage en direct

Une production composée de tournage en direct, quelle qu'en soit la durée, doit obtenir six points calculés selon le nombre de Canadiens occupant les postes clés de création suivants :

Réalisateur	2 points
Scénariste	2 points
Artiste principal(e) pour les services duquel la rémunération la plus élevée était payable	1 point
Artiste principal(e) pour les services duquel la deuxième rémunération en importance était payable	1 point
Directeur artistique	1 point
Directeur de la photographie	1 point
Compositeur de la musique	1 point
Monteur de l'image	1 point

Deux critères doivent obligatoirement être respectés : 1) le réalisateur ou le scénariste doit être Canadien et 2) l'un des deux artistes principaux doit être Canadien.

Dans le cas des séries télévisées, le barème de points s'applique à chaque épisode.

Animation

Une production d'animation doit obtenir six points, calculés d'après le nombre de Canadiens occupant des postes clés de création ou le lieu de travail au Canada :

Personnes

Réalisateur	1 point
Scénariste et superviseur du scénario-maquette	1 point
Voix principale pour laquelle la rémunération la plus élevée ou la deuxième rémunération en importance était payable	1 point
Concepteur surveillant (directeur artistique)	1 point
Compositeur de la musique	1 point
Monteur de l'image	1 point

L'endroit où sont effectués les travaux de :

Préparation (maquette et arrière-plan)	1 point
Animation-clé	1 point
Animation secondaire et interpolation	1 point

Nationalité des artistes et lieu de la fonction (le caméraman doit être Canadien et les travaux doivent être effectués au Canada)

Caméraman	1 point

Trois critères doivent obligatoirement être respectés : 1) le réalisateur ou le scénariste et le superviseur du scénario-maquette doivent être Canadiens, 2) l'animation-clé doit être effectuée au Canada et 3) la voix principale pour laquelle la rémunération la plus élevée ou la deuxième rémunération en importance était payable, doit être canadienne (premier ou deuxième artiste principal).

Dans le cas des séries télévisées, le système de points s'applique à chaque épisode.

Exigences relatives au producteur

Le producteur (personne qui contrôle la production et qui en est le principal décideur du début à la fin) doit être Canadien. Une exemption pour mention de

courtoisie pour un non Canadien occupant un poste lié à la fonction de production peut être accordé selon certaines conditions particulières, par exemple, lorsque la personne étrangère finance la production ou contribue à sa distribution à l'étranger.

Exigences relatives aux coûts

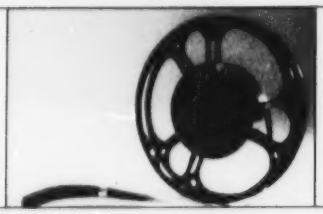
Selon les exigences relatives aux coûts 1) 75 p. 100 des dépenses totales engagées au chapitre des services de production doivent être payables à des Canadiens et 2) 75 p. 100 de toutes les dépenses engagées au chapitre des travaux de laboratoire et de postproduction doivent concerner des services effectués au Canada.

Exigences relatives à la production

Selon les exigences du CICP, la production doit être achevée dans les deux ans qui suivent la fin de l'année d'imposition au cours de laquelle le tournage principal a commencé; la production doit faire l'objet d'un accord prévoyant qu'elle sera diffusée au Canada par un distributeur canadien ou un radiodiffuseur canadien dans les deux ans qui suivent sa réalisation.

Les genres suivants ne sont pas admissibles à titre de production canadienne aux fins du CIPC :

1. émission d'information, d'actualités ou d'affaires publiques, ou émission comprenant des reportages sur la météo ou les marchés boursiers
2. interview-variétés (talk-shows)
3. production comportant un jeu, un questionnaire ou un concours, sauf si l'émission s'adresse principalement aux personnes mineures
4. présentation d'une activité ou d'un événement sportif
5. présentation d'un gala ou d'une remise de prix
6. production visant des levées de fonds
7. télévision vérité
8. pornographie
9. publicité
10. production produite principalement à des fins industrielles ou institutionnelles
11. production, sauf un documentaire, composée principalement de métrage d'archives
12. production à laquelle, de l'avis de la ministre du Patrimoine canadien, il serait contraire à l'intérêt public d'accorder des fonds publics



Fonds canadien de télévision

L'objectif du Fonds canadien de télévision (FCT) consiste à soutenir la création et la diffusion d'émissions de télévision canadiennes de qualité, d'un intérêt culturel manifeste, dans les deux langues officielles et de langues autochtones dans les catégories suivantes : dramatiques, variétés, émissions pour enfants, documentaires et arts de la scène.

En 1998-1999, le programme de droits de diffusion du FCT a adopté le principe d'une « prime pour émissions spécifiquement canadiennes » exigeant qu'une production obéisse à un minimum de trois critères sur sept, notamment : 10 points sur 10 sur l'échelle du BCPAC, tournage essentiellement au Canada, fondée sur l'histoire canadienne ou sur un événement, un enjeu, un personnage canadiens. En 1999-2000, le FCT a remplacé le système de primes par quatre exigences fondamentales comme critères d'admissibilité. Pour se prévaloir d'un financement du Fonds, une production doit respecter toutes les exigences fondamentales suivantes :

1. Le projet s'adresse aux Canadiens et reflète des thèmes et des sujets canadiens.
2. Le projet obtient 10 points sur 10 (ou le maximum de points appropriés au projet), tel que déterminé par le FCT à partir de l'échelle de points du BCPAC. (Les longs métrages financés par le FCT doivent obtenir huit points et les coproductions produites sous l'égide d'accords internationaux sont également admissibles.)
3. Les droits sous-jacents doivent être détenus et élaborés en grande partie par des Canadiens.
4. Le projet doit être mis en scène et tourné principalement au Canada.

Téléfilm Canada

Le Fonds du long métrage du Canada (FLMC) de Téléfilm Canada et le FCT s'appuient sur les mêmes exigences de base que celles du BCPAC pour le CIPC, mais exigent que la production obtienne huit ou 10 points sur 10 respectivement. Le CIPC exige que le poste de réalisateur ou de scénariste soit occupé par un Canadien. Les deux autres programmes exigent que les deux postes soient occupés par des Canadiens. Finalement, le CIPC exige que le premier ou le deuxième artiste principal soit Canadien alors qu'en ce qui concerne le FLMC, la production doit comporter un artiste canadien dans un premier rôle pour être admissible. Étant donné que le FCT exige 10 points, le premier et le deuxième artiste principal doivent être Canadiens.

Coproductions réalisées dans le cadre d'accords internationaux

Téléfilm Canada administre les accords internationaux de coproduction au nom du gouvernement du Canada et peut accorder une aide financière pour la partie canadienne du budget.

Les accords de coproduction officiels sont des accords internationaux entre gouvernements qui ont force exécutoire. Ils visent à encourager la production en regroupant les ressources créatrices, techniques et financières respectives aux termes de conditions soigneusement énoncées. Le Canada a déjà signé plus de 50 accords de coproduction officiels avec divers pays.

Les coproductions internationales officielles reçoivent un crédit au titre de contenu canadien à 100 p. 100; toutefois, aucun barème de points ne s'applique aux coproductions. La partie créatrice doit être égale à la partie financière. Autrement dit, si un producteur canadien est responsable de 20 p. 100 du financement d'une coproduction, le contrôle d'au moins 20 p. 100 des éléments de création de la production lui sera attribué et 20 p. 100 des dépenses de production devront être engagées au Canada.

En vertu de ces accords, les productions ayant un minimum de 20 p. 100 de participation canadienne (au chapitre de la création et du financement) sont reconnues comme du contenu canadien aux fins de radiodiffusion. De plus, la partie canadienne du budget peut bénéficier totalement du soutien du CIPC et de celui du FCT sous certaines conditions.

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a été constitué en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* pour réglementer et superviser le système canadien de radiodiffusion. Le Conseil exige que les titulaires de licence canadiens diffusent un pourcentage donné de productions canadiennes (quota de contenu canadien).

Aujourd'hui, le CRTC s'appuie sur les mêmes critères de base que ceux du BCPAC pour déterminer si une production est canadienne et il exige également que le producteur soit Canadien. Outre les genres admissibles en vertu des critères du BCPAC, le Conseil reconnaît aussi les émissions de sport, les interview-variétés, les émissions d'informations, les vidéoclips, etc., et s'appuie sur un barème de points identique. Mais, contrairement au BCPAC, le CRTC certifie les coentreprises comme canadiennes. Le CRTC définit les coentreprises comme des coproductions internationales qui ne relèvent pas d'accords signés par le gouvernement du Canada.

Dans son examen « Qu'est-ce qu'une émission canadienne? » entrepris en 2000, le CRTC a jugé peu pratique de mettre en commun ou d'harmoniser totalement les processus de certification du BCPAC et du CRTC en raison de la différence de mandat de ces organismes. Mais le CRTC a noté que depuis 1984, il avait adopté bon nombre des définitions et des interprétations du BCPAC.

En ce qui concerne les grands groupes de radiodiffuseurs conventionnels à stations multiples, le CRTC impose un minimum de huit heures d'émissions prioritaires par semaine entre 19 h et 23 h. Les genres d'émissions prioritaires admissibles sont les dramatiques canadiennes, les émissions de musique et de danse, les émissions de variétés, les documentaires de longue durée, les émissions de divertissement et les magazines et les émissions régionales dans tous les genres, sauf les nouvelles, les émissions d'affaires publiques et les sports.

Le CRTC impose également des exigences en matière de contenu canadien aux services de télévision payante et de télévision spécialisée; ces exigences sont fixées selon le service, sur une base individuelle, et font partie des conditions d'obtention de la licence. Cette exigence se présente sous deux formes : un pourcentage minimum de programmation et un niveau précis de dépenses au titre des émissions canadiennes. Par exemple, Météomédia/The Weather Network doit respecter une exigence de 100 p. 100 de contenu canadien et 100% de ses dépenses de programmation est consacré à des émissions canadiennes. Par condition de licence, YTV doit diffuser 60 p. 100 de programmation canadienne au cours de la journée de radiodiffusion et pendant la période de radiodiffusion en soirée et consacrer 35 p. 100 des recettes annuelles brutes à des émissions canadiennes.

Coentreprises internationales

Le CRTC impose généralement aux coentreprises les mêmes exigences que celles du BCPAC soit un minimum de six points et 75 p. 100 au chapitre des dépenses pour obtenir un crédit de contenu canadien. La souplesse accrue qu'offre la coentreprise provient du fait qu'un producteur étranger peut partager avec un producteur canadien la moitié des responsabilités liées aux aspects créatifs. Dans ce cas précis, le producteur canadien est responsable de la composante canadienne du budget de production.

Les coentreprises avec des pays du Commonwealth ou des pays de la Francophonie bénéficient d'une souplesse encore plus grande. Une production est considérée comme canadienne si le réalisateur ou le scénariste et au moins un des deux artistes principaux sont Canadiens, et si :

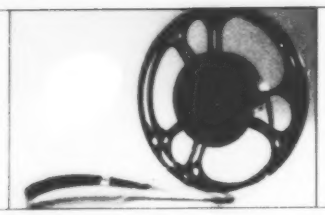
1. elle obtient un minimum de cinq points au chapitre des postes clés de création;
2. un minimum de 50 p. 100 de la rémunération totale est versé à des Canadiens;
3. au moins 50 p. 100 des dépenses de traitement et de préparation finale sont consacrés à des services fournis au Canada.

Primes au titre de contenu canadien

En ce qui concerne les quotas de contenu canadien imposés aux radiodiffuseurs, le CRTC prévoit des mesures incitatives pour la diffusion de certains types et genres de production. Par exemple, une émission non canadienne qui est produite en français, en anglais ou dans une langue canadienne autochtone, et doublée dans l'une ou l'autre de ces langues en faisant appel à des ressources canadiennes, recevra un crédit de contenu canadien de 25 p. 100.

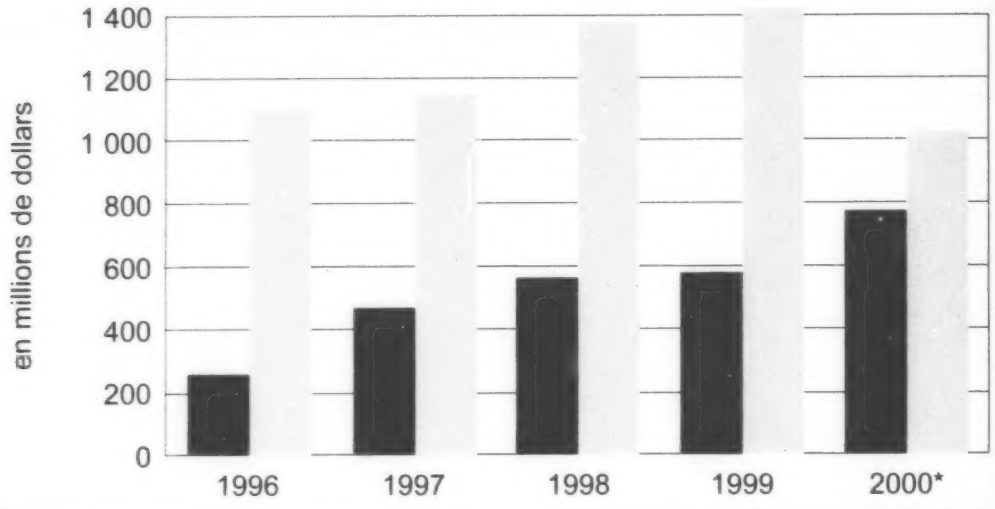
Le 1er septembre 2000, le CRTC a pris des nouvelles dispositions en matière de contenu canadien imposées aux grands groupes de télédiffuseurs, conventionnels à stations multiples durant la période de grande écoute de 19 h à 23 h.

- Ces radiodiffuseurs sont tenus de consacrer un minimum de huit heures de diffusion par semaine aux « genres d'émissions prioritaires : les dramatiques, les émissions de musique et de danse, les émissions de variétés, les documentaires de longue durée et les émissions régionales canadiennes de tous les genres autres que les nouvelles, les émissions d'affaires publiques ou les sports. »
- Une prime pour les émissions dramatiques canadiennes :
  1. 150 p. 100 pour une dramatique obtenant 10 points sur 10;
  2. 125 p. 100 pour les dramatiques obtenant de six à 9 points sur 10.



ANNEXE C

ACTIVITÉ DE COPRODUCTION INTERNATIONALE



	1996	1997	1998	1999	2000*
Devis totaux des coproductions	254,1	467,7	575,5	585,3	779,6
Devis totaux - autres productions canadiennes	1 109,3	1 156,5	1 385,3	1 413,6	1 007,5

Sources:
Devis totaux des coproductions, Téléfilm Canada, septembre 2001
Devis totaux - autres productions canadiennes, BCPAC, janvier 2002

Nota: *Les données de 2000 ne sont pas complétées.